Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 474

Wijziging van de Spoorwegwet ter nadere implementatie van richtlijn 2004/49/EG inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen en tot wijziging van Richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen, en van Richtlijn 2001/14/EG van de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering (PbEU 2004, L 64), ter nadere implementatie van richtlijn 2008/57/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 juni 2008 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Gemeenschap (PbEU 2008, L 191) en ter nadere implementatie van artikel 55, derde lid, tweede, derde en vijfde alinea, van richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 29 januari 2016 en het nader rapport d.d. 9 mei 2016, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 17 december 2015, no. 2015002270, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Spoorwegwet ter implementatie van richtlijn 2004/49/EG inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen en tot wijziging van Richtlijn 95/18/EG van

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

kst-34474-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen, en van Richtlijn 2001/14/EG van de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering, met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in «nadere implementatie» van drie richtlijnen van de Europese Unie op het gebied van spoorwegen naar aanleiding van vragen die de Europese Commissie heeft gesteld.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht op onderdelen een nadere motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. Door de wijze waarop in het verleden de richtlijnen zijn omgezet, is onnodig afgeweken van systeem, indeling en bewoordingen van de richtlijnen. Bovendien maakt het de Spoorwegwet moeilijk toegankelijk. Het voorstel bevat een aantal elementen die deze toegankelijkheid eveneens belemmeren. Verder bevat het voorstel een verbod voor leden van de Autoriteit Consument en Markt om binnen een jaar na hun ambtstermijn werkzaam te zijn in de spoorsector. Die bepaling roept vragen op. Tot slot maakt de Afdeling opmerkingen over verschillende beslistermijnen die in het voorstel zijn opgenomen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 december 2015, nr. 2015002270, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 29 januari 2016, nr. W14.15.0443/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht op onderdelen een nadere motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen.

1. Toegankelijkheid en inzichtelijkheid bij omzetting van Europese richtlijnen

a. Toegankelijkheid en inzichtelijkheid

Het wetsvoorstel strekt, zoals de toelichting stelt, tot «nadere implementatie» van drie richtlijnen van de Europese Unie. De Europese Commissie heeft in twee pilots 127 vragen gesteld over de omzetting van twee van deze richtlijnen in Nederland. Uit de vragen blijkt dat de Commissie moeite had om de geïmplementeerde onderdelen van de richtlijnen terug te vinden in de implementatiewetgeving.[2] *Op het merendeel van de vragen heeft de regering antwoorden gegeven die erop neerkomen dat de richtlijnen correct zijn geïmplementeerd. In een aantal gevallen is toegezegd de Spoorwegwet of uitvoeringsregelingen nader aan te passen om alsnog aan de richtlijnen te voldoen.*

Ook de «nadere implementatie» in het voorliggende voorstel leidt niet altijd tot helderheid. De Afdeling wijst op de volgende punten.

[2] Pilot Ref. No 5535/13 (omzetting van Richtlijn 2004/49/EG) en pilot Ref. Nr. 4491/13 (omzetting van Richtlijn 2008/57/EG). Toelichting, paragraaf 2 (Aanleiding, achtergrond, hoofdlijnen van het wetsvoorstel).

1°. *De Interoperabiliteitsrichtlijn[3] kent twee soorten vergunningen voor de indienststelling van spoorvoertuigen: vergunningen voor spoorvoertuigen die aan alle technische specificaties voor interoperabiliteit voldoen («TSI-conform») en vergunningen voor voertuigen die daaraan niet voldoen («niet TSI-conform»). De richtlijn werkt dit uit in twee afzonderlijke artikelen; in de Spoorwegwet zijn die artikelen destijds omgezet in één artikel, dat geen onderscheid maakt. De richtlijnbepalingen en de omzettingsbepaling wijken zo sterk van elkaar af dat niet snel duidelijk wordt welke onderdelen van de bepaling in de Spoorwegwet corresponderen met de verschillende onderdelen van de richtlijn.[4] De Europese Commissie heeft geadviseerd in de wetgeving onderscheid te maken tussen TSI-conforme en niet-TSI-conforme voertuigen. Volgens de toelichting wordt dat onderscheid nu gemaakt. De vergunning voor niet-TSI-conforme spoorvoertuigen wordt geregeld in een nieuw artikel 36b; artikel 36, dat voor beide vergunningen gold, wordt beperkt tot de TSI-conforme vergunning, aldus de toelichting.[5] Echter, artikel 36 is voor het grootste deel nog steeds van toepassing op beide soorten vergunningen.[6]*

2°. *Artikel 36b bestaat voornamelijk uit verwijzingen naar de richtlijn en naar andere artikelen van de Spoorwegwet die op hun beurt weer diverse verwijzingen bevatten.[7] Veelvuldig verwijzen en doorverwijzen komt de inzichtelijkheid en daarmee de hanteerbaarheid van een regeling echter niet ten goede.*

3°. *De Commissie heeft op een aantal elementen van de vergunningsregeling gewezen die niet of onvolledig zijn omgezet. Die elementen zijn niet toegevoegd aan de artikelen waar zij naar hun aard bij zouden horen (de artikelen 36 en 36b), maar zijn bij elkaar gezet in één nieuw artikel. Dat artikel bepaalt:[8]*
- *dat de Minister bij het beoordelen van de aanvraag aanvullende informatie, risicoanalyses en tests kan eisen,*
- *de termijn waarbinnen de Minister een besluit moet nemen,*
- *de termijn voor het indienen van en het beslissen op een bezwaarschrift,*
- *de procedure die wordt toegepast bij het intrekken van de vergunning.*

Het samenvoegen van deze uiteenlopende onderwerpen in één artikel komt de inzichtelijkheid van de wet niet ten goede.

---

[3] Richtlijn nr. 2008/57/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 juni 2008 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Gemeenschap (PbEU L 191/1.

[4] Dit betreft de eerste vergunning (TSI-conform: artikel 22 van de richtlijn, niet-TSI-conform: artikel 24 van de richtlijn), die is omgezet in artikel 36, derde lid, van de Spoorwegwet, en de aanvullende vergunning (TSI-conform: artikel 23 van de richtlijn, niet-TSI-conform: artikel 25 van de richtlijn), omgezet in artikel 36, vijfde lid, van de Spoorwegwet.

[5] Toelichting, paragraaf 2 (Aanleiding, achtergrond, hoofdlijnen van het wetsvoorstel); artikelsgewijze toelichting.

[6] Artikel 36, eerste en tweede lid, wordt beperkt tot TSI-conforme vergunningen, maar het derde tot en met tiende lid blijven gelden voor alle soorten vergunningen, zoals blijkt uit het feit dat het verbod in artikel 36b, eerste lid, niet geldt voor wie een vergunning als bedoeld in artikel 36, derde of vijfde lid, heeft.

[7] Verwijzingen naar bepalingen die zelf een verwijzing bevatten worden bij voorkeur vermeden (aanwijzing 78, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

[8] Artikel 36a van de Spoorwegwet.

De Afdeling adviseert gelet op het voorgaande de ordening en formulering van het voorstel nog eens te bezien. Daarbij verdient het aanbeveling de bepalingen uit de richtlijn in beginsel letterlijk over te nemen en daarvan alleen af te wijken als daarvoor concrete redenen bestaan.[9]

b. Algemeen

De drie onder a genoemde punten staan niet op zichzelf; ze hangen nauw samen met de wijze waarop de spoorwegrichtlijnen in Nederlandse regelgeving zijn omgezet. De omzetting van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn[10] *– de richtlijn waarover de Commissie het grootste aantal vragen heeft gesteld – heeft ook niet op één moment plaatsgevonden en is versnipperd geraakt over een groot aantal regelingen.*[11] *Actuele transponeringstabellen, die inzicht geven in de omzetting per artikel van de richtlijnen, ontbreken.*[12]

In de handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport opgemerkt dat de wijzigingen de uitvoering door de Inspectie bemoeilijken, vooral doordat er onduidelijkheid bestaat over hetgeen is bedoeld in de wet en door de vele verwijzingen naar de achterliggende richtlijnen.[13]

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling nader te bezien of de Spoorwegwetgeving bij gelegenheid zo kan worden herschreven dat nauwkeuriger wordt aangesloten bij systeem, indeling en bewoordingen van de richtlijnen die daarin zijn omgezet en dat de betreffende regelgeving inzichtelijk wordt en daardoor beter uitvoerbaar. Deze gelegenheid doet zich in elk geval voor bij de implementatie van het zogeheten Vierde Spoorwegpakket, waarmee onder andere de drie richtlijnen die bij dit wetsvoorstel aan de orde zijn worden aangepast.[14] *De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan. Voorts adviseert zij in de toelichting volledige, actuele transponeringstabellen voor in ieder geval de Spoorwegveiligheidsrichtlijn en de Interoperabiliteitsrichtlijn op te nemen.*

---

[9] Zoals bij de vervanging van «de bevoegde nationale veiligheidsinstantie» door «Onze Minister».

[10] Richtlijn nr. 2004/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 29 april 2004 inzake de veiligheid op communautaire spoorwegen, en tot wijziging van Richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen en van Richtlijn 2001/14/EG van de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering (PbEU L 220/44).

[11] Bij de Commissie waren 11 regelingen en besluiten aangemeld waarin de Spoorwegveiligheidsrichtlijn was omgezet, maar de regering meldde in de pilot dat nog tenminste drie regelingen in de lijst ontbraken (de aanmelding was ten onrechte vervangen) en een aantal andere regelingen ook «relevant» is voor de implementatie (Pilot 5535/13, vragen 1–3 en de antwoorden daarop).

[12] Voor de Spoorwegveiligheidsrichtlijn is de laatste volledige transponeringstabel te vinden in Stb. 2007, 170 en een aanvullende tabel in Stb. 2015, 470 (nadere implementatie in het Besluit Onderzoeksraad voor veiligheid). Voor de Interoperabiliteitsrichtlijn is de laatste volledige tabel te vinden in Kamerstukken II 2009/10, 32 289, nr. 3, blz. 55–58.

[13] HUF Toets, 25 november 2015, kenmerk ILT-2015/80247, blz. 1.

[14] Van dit pakket heeft de Raad van de Europese Unie op 10 december 2015 in eerste lezing een richtlijn inzake spoorwegveiligheid (herschikking van richtlijn 2004/49/EG) (COM(2013)31 def.) en een richtlijn inzake de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem (herschikking van richtlijn 2008/57/EG) (COM(2013)30 def.) vastgesteld. Deze nieuwe richtlijnen zullen naar verwachting binnenkort worden gepubliceerd, waarna een implementatietermijn (van in beginsel drie jaar) gaat lopen.

c. Uitkomsten van de pilots

Uit de toelichting blijkt niet of de pilotprocedures van de Commissie naar tevredenheid zijn afgesloten. De achterliggende documenten geven op die vraag evenmin antwoord. De Afdeling adviseert hier in de toelichting op in te gaan.

1. Toegankelijkheid en inzichtelijkheid bij omzetting van Europese richtlijnen

a. Toegankelijkheid en inzichtelijkheid

De Afdeling adviseert in verband met de toegankelijkheid en inzichtelijkheid de ordening en formulering van het voorstel nog eens te bezien. De Afdeling adviseert in het wetsvoorstel in de artikelen 36 tot en met 36b het onderscheid tussen de twee soorten vergunningen uit richtlijn 2008/57/EG, de interoperabiliteitsrichtlijn, duidelijker in verschillende artikelen tot uiting te laten te laten komen. Ook adviseert de Afdeling verwijzingen naar die richtlijn en naar andere artikelen van de Spoorwegwet die op hun beurt weer andere verwijzingen bevatten, nog eens te bezien. Daarbij verdient het aanbeveling de bepalingen uit de richtlijn in beginsel letterlijk over te nemen en daarvan alleen af te wijken als daarvoor concrete redenen bestaan.

Overeenkomstig het advies is de toegankelijkheid en inzichtelijkheid bezien. Het onderscheid tussen de twee soorten vergunningen is in de artikelen 36 tot en met 36b duidelijker tot uiting gebracht. Ook zijn de verwijzingen in de artikelen in het wetsvoorstel vervangen door letterlijk de bepalingen uit de richtlijn over te nemen. Daarvan is alleen afgeweken waar daarvoor concrete redenen bestaan.

b. Algemeen

De Afdeling adviseert nader te bezien of de Spoorwegwetgeving bij gelegenheid zo kan worden herschreven dat nauwkeuriger wordt aangesloten bij systeem, indeling en bewoordingen van de richtlijnen die daarin zijn omgezet en dat de betreffende regelgeving inzichtelijk wordt en daardoor beter uitvoerbaar. Deze gelegenheid doet zich in elk geval voor bij de implementatie van het zogeheten Vierde Spoorwegpakket, waarmee onder andere de drie richtlijnen die bij dit wetsvoorstel aan de orde zijn worden aangepast. De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan.

Aanpassing en modernisering van de Spoorwegwet wordt overwogen. Een eerste inventarisatie hiertoe is gestart. De suggestie van de Afdeling om dit bij gelegenheid van de implementatie van het Vierde Spoorwegpakket te laten plaatsvinden zal hierbij worden bekeken, maar het is nog te vroeg om hierop vooruit te lopen.

Voorts adviseert zij in de toelichting volledige, actuele transponeringstabellen voor in ieder geval de Spoorwegveiligheidsrichtlijn en de Interoperabiliteitsrichtlijn op te nemen.

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel bevat actuele transponeringstabellen aangaande de artikelen van de spoorwegveiligheidsrichtlijn en de interoperabiliteitsrichtlijn die met het wetsvoorstel worden geïmplementeerd. Het wetsvoorstel betreft slechts beperkte implementatie van de genoemde richtlijnen. Het advies om volledig transponeringstabellen op te nemen wordt daarom niet overgenomen. Er is veel meer aanleiding deze tabellen op te nemen in de toelichting bij de uitgebreide,

op afzienbare termijn noodzakelijke, wijziging van de Spoorwegwetgeving ter implementatie van het Vierde Spoorwegpakket.

c. Uitkomsten van de pilots

De Afdeling adviseert hier in de toelichting in te gaan op de vraag of de pilotprocedures van de Commissie naar tevredenheid zijn afgesloten. Overeenkomstig het advies is hier in de toelichting op ingegaan. De pilotprocedures hebben er toe geleid dat de Commissie Nederland ten aanzien van de implementatie van de spoorwegveiligheidsrichtlijn en van de interoperabiliteitsrichtlijn in gebreke heeft gesteld.

2. Positie van de Autoriteit Consument en Markt

De Richtlijn tot instelling van één Europese spoorwegruimte voorziet erin dat de instantie die toezicht houdt op de spoorwegsector (in Nederland de Autoriteit Consument en Markt, ACM) onafhankelijk van die sector moet zijn.[15] Een van de eisen om die onafhankelijkheid te bevorderen houdt in dat leden van de toezichthoudende instantie na hun ambtstermijn ten minste een jaar geen beroepsfunctie of beroepsverantwoordelijkheid mogen hebben in een onderneming of instantie in de spoorwegsector.[16] Bij de implementatie van deze richtlijn is aangekondigd dat deze bepaling zal worden opgenomen in het Relatiestatuut ACM en Ministers 2013. In de toelichting op het voorliggende voorstel wordt geconstateerd dat deze wijziging nog niet is doorgevoerd en op korte termijn lastig te realiseren lijkt. Daarom wordt het verbod nu vastgelegd in de Spoorwegwet.[17]

De taken en bevoegdheden van de ACM zijn weliswaar geregeld in afzonderlijke wetten voor de verschillende sectoren, maar de institutionele bepalingen van de ACM zijn bijeengebracht in de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt. Het ligt dan ook in de rede een verbod dat gericht is op de institutionele onafhankelijkheid van de ACM niet in een sectorwet (de Spoorwegwet) op te nemen, maar in de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt.

De Afdeling voegt hieraan toe dat bij de implementatie van de Richtlijn tot instelling van één Europese spoorwegruimte is aangekondigd dat met het oog op de positie van de toezichthouder nog twee andere elementen zouden worden geregeld:[18]
- *de richtlijn bepaalt dat de leden van de toezichthoudende instantie worden benoemd op grond van passende beroepsbekwaamheid en relevante ervaring, bij voorkeur op het gebied van spoorwegen of andere netwerkindustrieën.* [19] *Dit zou worden opgenomen in het bestuursreglement van de ACM;*
- *de richtlijn bepaalt dat de leden van de toezichthoudende instantie zich onthouden van het nemen van besluiten die een onderneming betreffen waarmee zij gedurende het jaar voorafgaand aan de start van*

---

[15] Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte, PB L 343, artikel 55, eerste lid.

[16] Richtlijn 2012/34/EU, artikel 55, derde lid, vijfde alinea.

[17] Toelichting op artikel 71a van de Spoorwegwet.

[18] Kamerstukken II 2013/14, 33 965, nr. 3, 15–16. In de richtlijn gaat het om artikel 55, derde lid, tweede en derde alinea.

[19] De ACM is het resultaat van een fusie tussen de Nederlandse Mededingingsautoriteit, de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit en de Consumentenautoriteit. Bij de evaluatie van de ACM is naar voren gekomen dat de fusie synergievoordelen kent. Zo kan bijvoorbeeld bij het onderzoeken van toegangsvraagstukken in de spoorsector gemakkelijk gebruik worden gemaakt van de kennis en ervaring in de telecomsector (Evaluatieonderzoek ACM, eindrapport, Kwink Groep in samenwerking met TU Delft, december 2015, Kamerstukken II 2014/15, 25 268, nr. 132, bijlage, blz. 33). Die voordelen betreffen echter de ambtelijke organisatie en niet de leden van het bestuur.

een procedure een directe of indirecte band onderhielden. Dit zou worden geregeld in het Relatiestatuut ACM en Ministers 2013.

Beide toezeggingen zijn nog niet nagekomen.[20] De gekozen wijzen om de richtlijnbepalingen om te zetten, roepen bovendien bezwaren op.

Implementatie moet op grond van vaste jurisprudentie in beginsel plaatsvinden door middel van algemeen verbindende voorschriften, zodat rechten en verplichtingen voor particulieren duidelijk kenbaar zijn.[21] Het Relatiestatuut ACM en Ministers 2013 is geen algemeen verbindend voorschrift.

Een bestuursreglement is naar zijn aard een regeling waarin het bestuur zijn interne functioneren regelt.[22] Het is om die reden niet geschikt om eisen te stellen die door de Minister in acht moeten worden genomen bij het benoemen van bestuursleden.[23]

De Afdeling adviseert de drie hiervoor genoemde onderwerpen te regelen in de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt.

2. Positie van de Autoriteit Consument en Markt (ACM)

De Afdeling adviseert de eis dat leden van de toezichthoudende instantie na hun ambtstermijn ten minste een jaar geen beroepsfunctie of beroepsverantwoordelijkheid mogen hebben in een onderneming of instantie in de spoorwegsector, te regelen in de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt (Instellingswet ACM) in plaats van de Spoorwegwet.

Alhoewel de Afdeling terecht opmerkt dat het bij deze eis om een meer institutionele bepaling gaat, wordt niet voor regeling in de Instellingswet ACM gekozen. De bepaling heeft immers een dermate sectorspecifiek karakter dat regeling in de Spoorwegwet passender wordt geacht dan regeling in de Instellingswet ACM die in beginsel alleen ACM-brede bepalingen bevat. De toelichting op het voorgestelde artikel 71a van de Spoorwegwet is in verband hiermee aangepast.

De Afdeling gaat tevens in op de eerder aangekondigde[24] implementatiewijze van twee andere eisen in de richtlijn ten aanzien van – in casu – de ACM. Het betreft de ervarings- en deskundigheidseis en de eis dat een lid van de ACM zich onthoudt van het nemen van besluiten die een spoorwegonderneming betreffen waarmee zij gedurende het jaar voorafgaand aan de start van een procedure een directe of indirecte band onderhielden.

Er is een wijziging van het Relatiestatuut ACM en Ministers 2012 in voorbereiding, waarin nu reeds de procedure voor de benoeming van leden van de ACM is opgenomen. Daarin wordt nu ook eerstgenoemde eis opgenomen. De andere eis is inmiddels opgenomen in het Bestuursreglement ACM (Besluit van de ACM van 5 november 2015, Stcrt. 2015, nr. 39891). Beide instrumenten zijn, vanwege de publicatie in de

[20] Het Voorlopig bestuursreglement ACM van 15 maart 2013 regelt de genoemde materie niet. Datzelfde geldt voor het Relatiestatuut ACM en Ministers 2013 (Stcrt. 2013, 9237).

[21] Hof van Justitie van de Europese Unie 17 oktober 1991, C-58/89 (Commissie / Duitsland), ECLI:EU:C:1991:391, punt 13.

[22] Het bestuursreglement wordt vastgesteld door de Autoriteit Consument en Markt, onder goedkeuring van de Minister van Economische Zaken (artikel 4 van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt).

[23] Dat de Minister (van Economische Zaken) de leden benoemt is geregeld in artikel 12, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

[24] Kamerstukken II 2013/14, 33 965, nr. 3, 15–16.

Staatscourant, voor eenieder kenbaar. Dit werd in eerste instantie afdoende geoordeeld. Echter, naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is er alsnog voor gekozen om ook deze eisen in de Spoorwegwet te regelen, zodat de hier aan de orde zijnde eisen aan de ACM hun beslag in één wettelijke regeling krijgen.

3. Beslistermijnen

De Spoorwegveiligheidsrichtlijn[25] *bepaalt dat de nationale veiligheidsinstantie al haar besluiten – zoals over toekenning, verlenging en intrekking van vergunningen – neemt binnen vier maanden nadat de vereiste informatie is verstrekt.*[26] *In 2007 is deze richtlijn geïmplementeerd. Daarbij werd geconcludeerd dat er geen reden was de termijn uit de richtlijn afzonderlijk te implementeren, omdat het bestaande stelsel al voldeed.*[27] *Het bestaande stelsel kwam en komt erop neer dat de Spoorwegwet zelf geen beslistermijnen bevat, zodat de standaardregeling van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing is. Die standaardregeling houdt in dat besluiten genomen moeten worden binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag. Die redelijke termijn is in ieder geval verstreken na acht weken. Het bestuursorgaan kan deze termijn van acht weken verlengen als een beschikking niet binnen die termijn kan worden gegeven.*[28]

De Europese Commissie heeft de Nederlandse regering echter laten weten dat niet is gegarandeerd dat besluiten op grond van de Spoorwegwet binnen vier maanden worden genomen, omdat aan de verlenging van de beslistermijn in de Awb geen limiet is gesteld.[29] *Om aan dit bezwaar tegemoet te komen wordt op diverse plaatsen in de Spoorwegwet bepaald dat besluiten worden genomen binnen vier maanden nadat alle informatie is verschaft.*[30]

De voorgestelde wijziging betekent dat de wettelijke beslistermijn, die nu in in beginsel acht weken is, wordt gewijzigd in vier maanden. Voor deze verruiming is op zichzelf geen aanleiding. De Commissie heeft immers uitsluitend geconstateerd dat het bestuursorgaan ten onrechte de termijn ongelimiteerd kan verlengen. Bovendien wordt volgens de toelichting in de praktijk al aan een termijn van acht weken voldaan.[31] *Aangezien de huidige termijn van acht weken niet problematisch is, ontbreekt een noodzaak om deze termijn te verruimen. Daarnaast zij opgemerkt dat de voorgestelde verruiming van acht weken naar vier maanden ertoe zou kunnen leiden dat besluiten ook feitelijk later zullen worden genomen dan nu gebruikelijk is, omdat de maximumtermijn in de praktijk als richttermijn kan werken. Met name bij vergunningen die voor korte tijd worden verleend (zoals bij een proefcertificaat, dat geldig is voor ten*

---

[25] Richtlijn nr. 2004/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 29 april 2004 inzake de veiligheid op communautaire spoorwegen, en tot wijziging van Richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen en van Richtlijn 2001/14/EG van de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering («Spoorwegveiligheidsrichtlijn») (PbEU L 220/44).

[26] Artikel 17, eerste lid, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn. Over twee van die besluiten – aanvragen van veiligheidscertificaten en veiligheidsvergunningen – dient de veiligheidsinstantie «onverwijld, – en uiterlijk vier maanden» nadat alle informatie is verstrekt een besluit te nemen (artikel 12, eerste lid, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn).

[27] Transponeringstabel voor de Spoorwegveiligheidsrichtlijn (2004/49/EG) in Staatsblad 2007, 170, blz. 35–36, bij de artikelen 12 en 17 van de richtlijn.

[28] Artikelen 4:13 en 4:14 Awb.

[29] EU Pilot Ref. Nr. 5535/13, aanvullende vragen, vragen 10 en 15.

[30] Bijvoorbeeld voorgesteld artikel 16a, derde lid, van de Spoorwegwet.

[31] Toelichting, paragraaf 2 (Uitvoering en handhaving).

hoogste 13 weken)[32] *en bij schorsing, wijziging of intrekking van vergunningen zal een beslistermijn van vier maanden al snel onevenredig lang kunnen zijn. Volstaan zou kunnen worden met een bepaling dat – in afwijking van de Awb – bij verlenging van de beslissingstermijn het besluit in ieder geval wordt genomen binnen vier maanden.*[33] *De standaardtermijn van acht weken kan dan ongewijzigd blijven.*

De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen.

3. Beslistermijnen

De Afdeling adviseert de bepalingen in het wetsvoorstel, waarbij wordt bepaald dat besluiten worden genomen binnen vier maanden nadat alle informatie is verschaft, aan te passen. Volstaan zou kunnen worden met een bepaling dat – in afwijking van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) – bij verlenging van de beslissingstermijn het besluit in ieder geval wordt genomen binnen vier maanden.

De betrokken bepalingen in het wetsvoorstel zijn dienovereenkomstig aangepast.

4. Overgangsrecht

Het voorstel maakt voor het eerst onderscheid tussen vergunningaanvragen voor TSI-conforme en niet-TSI-conforme voertuigen (zie ook punt 1a van dit advies). Het overgangsrecht houdt in dat lopende aanvragen voor zulke vergunningen worden aangemerkt als aanvragen volgens een van beide procedures. Volgens de toelichting zal de aanvrager een keuze voor een van beide procedures moeten maken.[34]

De Inspectie Leefomgeving en Transport heeft opgemerkt dat de huidige aanvragen zijn ingediend zonder dat de aanvrager kiest voor een TSI-conforme of een niet TSI-conforme procedure. Het overgangsrecht houdt hier volgens de Inspectie geen rekening mee en is op dit punt ontoereikend en daarmee niet uitvoerbaar.[35]

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan en het overgangsrecht zo nodig aan te passen.

4. Overgangsrecht

Het voorstel maakt voor het eerst onderscheid tussen vergunningaanvragen voor TSI-conforme en niet-TSI-conforme voertuigen. Het overgangsrecht houdt in dat lopende aanvragen voor zulke vergunningen worden aangemerkt als aanvragen volgens een van beide procedures. Volgens de toelichting zal de aanvrager een keuze voor een van beide procedures moeten maken. De Inspectie Leefomgeving en Transport heeft opgemerkt dat de huidige aanvragen zijn ingediend zonder dat de aanvrager kiest voor een TSI-conforme of een niet TSI-conforme procedure. Het overgangsrecht houdt hier volgens de Inspectie geen rekening mee en is op dit punt ontoereikend en daarmee niet uitvoerbaar. De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan en het overgangsrecht zo nodig aan te passen.

---

[32] Geldend artikel 34 van de Spoorwegwet.
[33] Die bepaling zou dan ook moeten gelden voor de termijnen, genoemd in de artikelen 36a, vierde lid, en 36b, vierde lid.
[34] Artikel II, tweede lid, en de toelichting op artikel II.
[35] HUF Toets, 25 november 2015, kenmerk ILT-2015/80247, blz. 1.

De Awb geeft de ILT de bevoegdheid dat bij de aanvrager alle medewerking kan worden gevorderd die redelijkerwijs nodig is. Dat omvat ook de beoordeling of de aanvraag voor de juiste vergunning is ingediend. Het is daarbij mogelijk dat de ILT bij het vragen van die gegevens en bescheiden zelf een oordeel of inschatting geeft van de relevante procedure. In de toelichting is op een en ander ingegaan. Aanpassing van het overgangsrecht wordt daarmee niet nodig geacht.

5. Redactionele kanttekeningen

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

5. Redactionele kanttekeningen

Tenslotte plaatst de Afdeling advisering enige redactionele kanttekeningen bij het voorstel van wet en de toelichting.

De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijksma

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W14.15.0443/IV

- In artikel 36a, zesde lid, «4:20, tweede en derde lid» wijzigen in: 4:20b, tweede en derde lid.
- Artikel 37a, derde lid (oud) niet vernummeren tot vierde lid, maar schrappen: de materie van het derde lid (oud) wordt volledig bestreken door het nieuwe derde lid (artikel I, onderdeel K).
- Artikel II, volgens het systeem van de Spoorwegwet en in overeenstemming met aanwijzing 165a van de Aanwijzingen voor de regelgeving, opnemen in hoofdstuk 9 van de Spoorwegwet.
- In de toelichting ingaan op de vraag of het voorstel kan of moet leiden tot aanpassing van uitvoeringsbesluiten; als dat zo is, dit verwerken in de transponeringstabel.
- In de transponeringstabel bij richtlijn 2012/34/EG de linker kolom corrigeren, aangezien deze kolom verwijst naar een andere richtlijn.